

## 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향

김 영 종  
(경성대학교)

본 연구는 한국의 사회서비스 공급체계를 역사적 관점에서 설명한다. 사회서비스의 개념 변화와 공급을 둘러싼 제반 이슈들에 대응하기 위해서는, 사회서비스 공급체계의 통합적 분석들을 통해 역사적 이행 경로가 확인될 필요가 있었다. 공급체계의 분석들은 체계요소의 식별과 그들 간의 관계 설명을 포함한다. 체계요소는 사회서비스 공급과 소비의 역할자 개념에 의거해서, 소비자(수혜자, 수급자의 분리), 재정공급자, 서비스제공자로 구성되었다. 이들 간의 관계는 'Pab = Db<sub>a</sub>'에 의한 정치경제학적 자원의존 이론에 의거한 교환관계로 설명되었다. 연구의 결과, 우리나라 사회서비스 공급에서는 역사적 도입 시기에 따른 유형별 특성이 뚜렷이 구분되어 나타나며, 이는 세대별 사회서비스의 성격과 공급체계가 제도적으로 잠금(lock-in)되어 누적화되는 경향이 있음을 보여준다. 연구의 함의로는 사회서비스에 대한 정책 설계 및 재설계를 위해 필요한 합리적 체계 논의의 방향들이 제시된다.

주요용어: 사회서비스, 사회복지, 휴먼서비스, 공급체계, 바우처

이 논문은 2010학년도 경성대학교 연구년 지원에 의하여 연구되었으며, 한국사회복지학회/한국사회서비스학회 공동주최 「사회보장기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책토론회(2012. 3. 16)」에서의 발표문을 수정, 보완한 것임.

■ 투고일: 2012.4.30    ■ 수정일: 2012.5.30    ■ 게재확정일: 2012.6.13

## I. 연구 문제

사회서비스 공급을 둘러싼 다양한 쟁점들이 드러나고 있다. 한국의 미숙한 사회보장 체계에서 사회서비스 부문을 확대하는 정책 방향이 왜 등장했으며, 과연 그것이 바람직한 것인가? 확대되는 사회서비스 공급을 바우처 방식 일색(一色)으로 하는 것이 옳은 접근인가? 사회서비스와 여타 사회보장 부문(사회보험, 공공부조)과는 어떻게 연결되어져서 수요자의 통합적 사회보장 욕구를 충족해야 하는가? 기존의 사회복지서비스로 명칭된 것들과 새롭게 사회서비스로 불리는 것들은 공급체계에서 어떻게 구분되거나 통합되어야 하는가? 등의 의문을 둘러싸고 쟁점들이 형성되어 왔다.

최근에 이루어진 「사회보장기본법」 개정(2013.1.27 시행)은 사회서비스 공급을 둘러싼 이러한 쟁점들이 일부라도 정리되어야 할 필요성을 높이고 있다. 대표적으로는 사회서비스의 법적 개념 규정이 변화함에 따라<sup>1)</sup> 제반 사회(복지)서비스의 실행 규범들이 재정립되어야 하는 것이다. 기존의 사회복지서비스 개념 규정으로는 담기 어려운 새로운 사회적 서비스들을 어떤 실행 규범에 의거해야 하는지, 예를 들어 이를 기존 「사회복지사업법」 틀에 두어야 할지 혹은 사회서비스에 관한 독자적 규범체계를 새롭게 만들어야 할지 등과 같은 정책 결정이 이에 해당한다.

사회보험이나 공공부조와 같이 ‘비교적’ 안정된 공급 규범과 체계를 갖추게 된 부문들과 달리, 사회서비스 부문은 개념적 논란뿐만 아니라 공급 방식을 둘러싼 혼선도 계속되어 왔다. 우리나라 사회보장 제도의 발달 과정에서 사회보험은 일정한 시기에 사전설계에 의해 제도화되었다. 공공부조 제도 역시, 비록 공급 규모의 적정성과 전달체계

---

1) 「사회보장기본법」의 제정(2010.1.18) 당시 ‘사회보장’을 “질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다(제3조)”로 분류했던 것을, 개정법(2012.1.26)에서는 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 말한다(제3조)”로 바뀌었다. 이전의 ‘사회복지서비스’는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다”로 되어 있었다면, 개정법에서는 ‘사회서비스’란 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다”로 바뀌었다.

의 효율성 등에서 문제가 지속적으로 제기되어 오고는 있지만, 공공 조직체계의 일관된 공급 구조를 유지해왔다. 그러나 사회서비스는 이들과 달리 역사적 발달 과정에서 일관된 제도적 설계를 결여했으며, 공공과 민간 비영리, 영리 부문 등이 다양하게 공급 주체로 개입함으로써 서비스 목적이나 내용뿐만 아니라 공급 방식이나 체계에서도 다차원적 혼잡성이 나타나고 있다.

현재 사회서비스 부문이 사회보장 정책에서 차지하는 비중은 2000년대 이후로 급속히 증가되고 있다. 보육, 노인장기요양 및 돌봄, 장애인생활지원 분야에 대한 사회서비스 투자가 본격화된 2000년대 중반 이후부터 현재까지 사회서비스 부문에 대한 정부예산 투입은 확장일로에 있다. 정부의 세출 예산에 포함되지 않는 노인장기요양보험 재정(2010년 기준 약 2.6조원) 등을 포함해서 지방정부 지출까지를 합친 전체 공공사회복지비지출(SOCX)을 고려해서 보자면, 사회서비스 부문의 국가 차원의 규모 확대는 더욱 급격한 것으로 여겨진다(원종욱, 2011).

사회서비스 공급과 지출의 확대는 필연적으로 그에 따른 사회적 책임성(accountability)의 이슈를 제기한다. 사회보장의 공급에서 사회서비스를 일종의 선택적 전략이라고 본다면, 이는 현금-이전 방식과는 다른 현물성 휴먼서비스 제공 방식의 국가사회적 전략이 확대되고 있음을 뜻하는 것이다(김영종·구인회, 2011). 휴먼서비스를 위주로 하는 사회서비스는 공급 방식과 체계 구성에서 여타 현금급여의 지급 방식과 독특한 차이를 보인다. 따라서 사회서비스 전략 채택으로 인한 국가적 투자의 실효성에 대한 평가는 사회서비스의 독특한 공급체계에 대한 쟁점들로 나타나기 쉽다.

사회서비스에 관한 다양한 논의들은 1980년대 중반 이후 한국 사회의 사회복지 공급 확대와 함께 이루어져 왔었다(김영종, 2010). 1990년대까지만 해도 사회서비스 논의는 주로 공급 확대의 필요성을 중심으로 서비스제공 기관들의 관리와 평가 문제 등이 주로 다루어져 왔었다. 그러다 2000년대 들어 저출산·고령화 사회문제를 중심으로 신사회적 위험이 부각되면서, 사회서비스에 관한 논의는 기존의 논의 틀 자체를 바꿀 만큼의 혁신적 변화를 겪는다. 사회투자 국가의 패러다임에 따른 인적자본의 육성과 사회적 일자리 창출의 가능성이 신사회적 위험에 대한 국가사회적 대응전략으로 채택되면서, 사회서비스 공급의 확대와 제도화에 관한 논의가 대거 등장했다(이혜경, 2011; 김연명, 2007; 안상훈, 2006; 성민선, 2006; 이봉주 외, 2006). 2000년대 이후 사회서비스 공급에 대한 논의는 전통적 사회복지서비스와 구분되는 사회서비스의 성격 자체에

대한 변용 문제도 함께 다룬다. 사회서비스 공급이 단지 양적 확대에 그치는 것이 아니라, 공급 대상과 성격 - 산업사회의 구악(舊惡)인 빈곤문제에 속박되지 않은 - 까지도 수반하는 변화에 직면해서는 특히 공급체계 관련 쟁점들이 다양하게 드러나게 된다.

사회서비스 공급체계에 관한 일반적 논의는 공공과 민간 부문 간 역할 재정립과 민영화, 시장화 등의 이슈와 관련해서 주로 나타났다(김영중, 2009; 강혜규 외, 2007; 김영중·김신열, 2007; 최재성, 2005; 이해경, 2002). 2000년대 중반 이후 바우처 사회서비스 공급 방식이 본격화되면서부터는, 이를 둘러싼 구체적인 쟁점들에 대한 논의와 비교연구, 정책 과제 수행 등도 다수 이루어졌다(양난주, 2011; 이인재, 2011; 남찬섭, 2011; 김용득, 2010; 이재원, 2010; 김인, 2010; 김은정 외, 2008; 이봉주 외, 2008). 비록 일부 논의들은 산업화와 시장화를 결합하는 사회서비스 공급 방식의 문제를 전면적으로 다루기도 하지만(예를 들어, 김형용, 2010; 김종해, 2008), 대개는 현재 사회서비스 공급체계의 큰 틀에서 현안을 제시하는 정도의 중범위적 수준 논의들이 주를 이루어왔다.

본 연구는 개정된 「사회보장기본법」에서 규정하는 통합적 사회서비스의 개념을 토대로 한국의 사회서비스 공급체계를 설명해보려는 것이다. 여태껏 ‘사회서비스’는 기존의 사회복지서비스와 구분되는 특정 서비스의 대상이나 공급 방식을 나타내는 것으로만 받아들여지는 경향이 있었다. 심지어는 바우처 공급 방식의 서비스가 곧 사회서비스로 인식되는 경우까지도 있었다. 그로 인해 사회서비스 공급체계를 둘러싼 논의들에서 혼선이 계속되어왔다고 본다. 본 발표문은 이러한 문제 인식에 근거해서, 통합된 사회서비스의 개념에 기초한 공급체계의 분석틀을 우선 구성한다. 이를 통해 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로를 모형 변화로서 설명해 본다. 여기에서 드러나는 ‘경로 의존성’을 전제로 향후 한국의 사회서비스 공급체계에 가능한 대안 방향을 제시하려는 것이다.

## II. 연구의 분석틀

사회서비스 공급체계를 설명하기 위해 여기서는 이념형(ideal type)적 체계 모형을 제시하는 방법을 쓴다. 이를 통해 공급체계의 역사적 궤적을 모형의 변화로서 나타내보고, 향후 선택가능한 대안적 모형의 모색에도 적용하려는 의도다.

## 1. 사회서비스 공급체계의 이념형 분석틀

체계 이론(system theory)에서는 체계란 부분들 간의 관계에 의해 기능하는 전체의 구조와 과정으로 설명된다. 사회서비스 공급체계는 사회서비스를 생산하고, 소비하는 제반 부문(sector)과 요소(element)들 간 관계로 구성된다(김영중, 2009). 이러한 체계 요소들 간의 관계를 설명하는 데는 정치경제(political economy) 관점과 신제도 이론의 결합이 유용하다(Hasenfeld, 1992; Austin, 1988). 정치경제 관점에서 ‘Pab = Db a’로 단순히 대표되는 자원의존(resource dependency) 이론에 의거하면, 체계 내에서 a 요소가 b 요소에 대해 갖는 파워(P)는, b 요소가 a 요소의 자원에 의존되는 정도(D)에 비례한다고 본다. 이러한 체계 내 요소들 간 정치경제적 교환관계가 이루어지는 장은 신제도 이론(institutional theory)의 제도적 규제에 의해 설명될 수 있다.

### 가. 공급체계의 역할자

사회서비스 공급체계의 개념적 구성은 서비스를 생산하고 소비하는 데 관계하는 역할자들로 나타낼 수 있다. 그러면 공급체계는 크게 소비자, 서비스생산자, 재정공급자, 규제자 부문으로 구분할 수 있으며, 소비자 부문은 다시 소비자R, 소비자B, 소비자RB로 세분된다(김영중, 2009). 각 부문은 다시 공공과 민간 조직, 공동체, 집단 등으로 구성되며, 민간 조직은 더 구체적으로 비영리조직과 영리조직 등으로 구성된다. 신제도 이론에서는 이러한 부문 내 제도적 규범 등이 부문 내 조직들을 동형화하는 힘으로 작용하는 것으로 설명한다(DiMaggio & Powell, 1983). 그러므로, 이러한 부문 혹은 세부 부문들을 동질적 요소 단위로 묶어서 체계의 요소들로 보고, 그 관계를 정치적 파워와 경제적 자원의 교환관계로서 설명하는 것이 가능해진다.

#### 1) 규제자(regulators)

사회서비스 체계의 운영에 관한 제반 규범(관행, 합의, 규정, 법 등을 포함)을 생산하고 관장한다. 사회서비스 관련법의 제정을 다루는 입법기관, 이를 해석하고 집행하는 행정부 산하 정부조직 단위들이 주로 포함된다. 예를 들어, 「노인장기요양보험법」은 입법기관에 의해 기본 규제가 생산되고, 보건복지부를 비롯한 관련 정부기관들에 의해 시

행령, 시행규칙이라는 세부 규제들이 만들어진다. 규제자 역할은 반드시 공공 부문에 한정되는 것은 아니며, 민간 부문도 재정지원이나 서비스생산자 역할을 수행하는 과정에서 규제 생산이 가능하다.

#### 2) 재정공급자(financiers)

사회서비스가 생산, 공급되는데 필요한 재정 원천을 제공하는 역할자이다. 복지국가 체제에서는 주로 중앙정부가 막대한 조세 수입에 기반해 주된 재정공급자로 작동해왔다. 서구사회에서는 20세기 후반에 복지혼합(welfare mix)의 경향이 나타나면서, 중앙정부로 집중되었던 사회서비스 재정공급자의 역할이 지방정부, 민간 부문 등으로 산개되는 결과가 나타난다. 우리나라의 경우는 1980년대 이후 사회서비스 부문에 중앙정부의 재정공급자 역할이 축소되기보다 오히려 강화된 것으로 보고된다.

#### 3) 서비스생산자(suppliers)

소비자 혹은 수요자와의 대인적 관계 맥락에서 서비스를 만들어내는 역할자 부문을 말한다. 전형적인 복지국가 모형에서는 사회서비스의 재정공급자와 서비스생산자 부문이 통합되는 경향을 보였다. 서구사회는 1980년대 이후 사회서비스의 민영화(privatization)를 시도해왔는데(Winston et al., 2002), 이는 재정공급자의 역할과 서비스생산자 역할 부문의 분리라는 현상과 함께 이루어졌다. 민영화에서는 주로 서비스생산자 역할을 공공에서 민간 부문으로 옮기는데 초점이 두어졌다. 우리나라에서는 사회서비스의 재정공급과 서비스생산이 애당초 공영 방식으로 축조되지 않았으므로, 1980년대 이후의 민영화 경향은 오히려 탈공영화의 노력보다는 시장화 지향의 강화 등과 같은 방식으로 다루어진 경향이 있다(김영중, 2009). 현재 공식적인 서비스생산자 부문에는 민간 비영리 조직, 영리 조직, 정부 조직 등이 포함되며, 이들 간 다양한 섞임 현상도 보고되고 있다(Spicker, 2008; 강혜규 외, 2007; Austin, 1988).

#### 4) 소비자(consumer)

사회서비스 공급체계에 대한 기존 논의들에서 소비자 부문의 역할 중요성은 간과되어 왔었다. 사회서비스는 선별적 특성을 가졌으며, 그로 인해 공급체계의 논의는 대개 재정공급자와 규제자, 서비스생산자 등의 ‘공급자’ 역할 부문과 조직들 간 관계가 중요

했기 때문이다. 그러나 현재와 같이 보편적 사회서비스에 ‘시장형’ 공급 방식을 도입하는 경우, 공급체계의 논의에서 소비자 부문의 역할 행사가 정치경제적 역학 관계에서 중요하게 된다. 또한 사회서비스의 휴먼서비스적 공동생산(co-production)의 속성을 고려하자면,<sup>2)</sup> 공급체계의 분석틀에는 수요자 부문이 구체화되어 다른 부문과의 작동 관계로 나타날 수 있어야 한다. 혼합경제에서 사회서비스의 소비자는 크게 두 가지 성격으로 구분될 수 있다.<sup>3)</sup> 먼저 수급자(Recipient)로서의 소비자R 개념으로, 서비스 생산의 직접 대상자를 뜻한다. 두 번째 소비자의 개념은 수혜자(Beneficiary)로서, 이 소비자B는 서비스가 소비자R에게 소비됨으로 인해 혜택을 받는 자를 뜻한다. 소비자R이 곧 소비자B인 경우는 소비자RB라 한다.<sup>4)</sup>

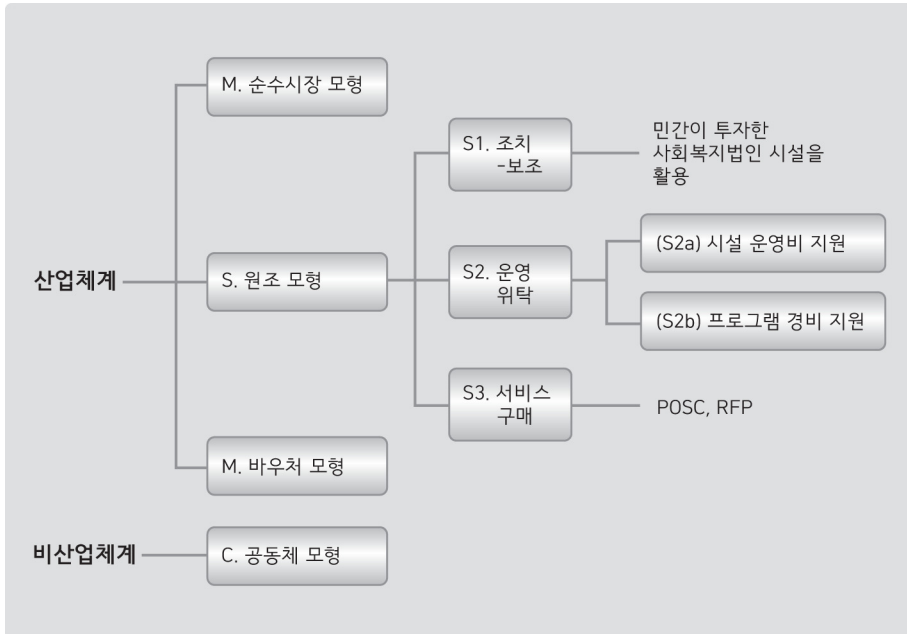
## 나. 공급체계의 4가지 이념 모형

사회서비스 공급체계의 요소를 앞서 제시된 역할자 부분들로 구분하면, 이들 간의 작동 기제는 4가지 단순 이념형으로 구성될 수 있다.<sup>5)</sup> 이들은 크게 산업체계 모형과 비산업체계 모형으로 대별될 수 있다. 산업체계 모형은 사회서비스를 여타 산업(industry) 생산방식의 한 유형으로 간주해서, 독립된 공식적 조직들 간의 교환관계로 설명하는 방식이다. 현재 우리나라 사회서비스의 대부분 공급체계 모형들은 이를 전제로 한다. 비

- 
- 2) 휴먼서비스(human service)는 생산자와 소비자 간 긴밀한 인간적 대면관계를 통해 서비스가 이루어지는 것으로, 그러한 특수성이 생산관계에 심대한 영향을 미친다(Hasensfeld, 1983). 공동생산적 특성이란 그러한 휴먼서비스의 특성상 소비자는 수동적 대상자가 아닌 능동적(공동적) 참여의 소비자로 설정되어야만 한다고 보는 것이다(Austin, 1988).
  - 3) 산업체계에서 공급되는 휴먼서비스는 대개 사유재(private goods)와 공공재(public goods)가 혼재되어 있다고 보는 것이다. 서비스 수급으로 인한 효용이 개인적으로 나타나는 측면과 함께, 개인의 소비에 따른 효용이 특정 혹은 불특정 다수의 타인들에게 귀속되어 나타나는 부분이 있다. 이를 휴먼서비스 생산의 혼합재(mixed goods) 생산이라 하고, 사유재 생산의 시장경제와 공공재 생산을 위한 공공조직의 방식이 혼합되어 나타나는 경우를 ‘혼합경제(mixed economy)’라 한다(Austin, 1988).
  - 4) 사회서비스 공급체계에서 소비자 부문을 이처럼 구분해 보아야 하는 이유는 이들 분리된 수요자 개념들이 가질 수 있는 서비스의 기대 목적이나 가치 양식에 대한 상이함 때문이다. ‘수요자(이용자) 중심’을 강조하는 현재의 사회서비스 공급 경향에서 수요자를 어떤 소비자 유형으로 상징할지는 매우 중요한 고려사항이다. 동일한 외형의 서비스 결과에 대해서도 소비자B, 소비자R, 소비자RB가 각기 극단적으로 달리 평가할 수 있기 때문이다.
  - 5) 모형에서 산업체계에 속하는 세 가지는 <김영중(2008). “휴먼서비스 수요·공급의 산업체계적 모형 분석”(사회복지행정학회 2008추계학술대회)>에서 발표된 개념들을 차용한다.

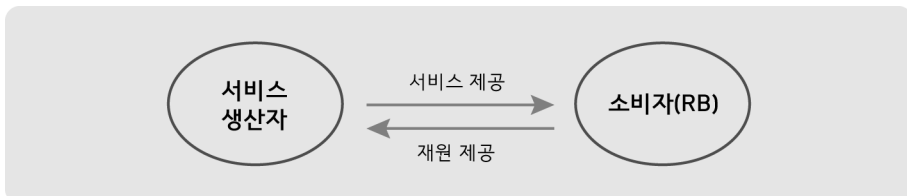
산업체계 모형은 공식적 사회서비스 공급체계에서 일반적으로 다루어지지 않았으나, 여기서는 대안적 모형의 방향 제시를 위해 포함한다.

그림 1. 공급체계의 이념 모형



1) 순수시장 모형(M)

그림 2. 순수시장 모형의 역할자 관계



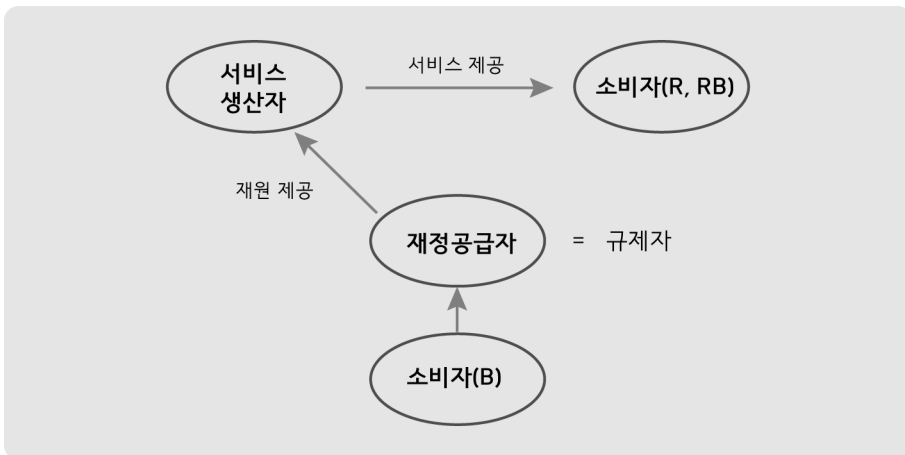
순수시장 모형은 규제자 부문이 없는 자유 시장을 전제로 한다. 사회서비스의 수요와 공급이 완전한 사유재로서 거래되는 방식을 나타내는 것이다. [그림 2]에서처럼 소비자



RB는 온전한 수급자이자 수혜자로서 서비스 구매에 따른 전체 비용을 지불하고, 그것이 생산자에게는 서비스생산에 필요한 자원을 획득하는 과정이 된다. 이때 생산자는 소비자RB 환경에 전적으로 묶이게 되며, 생산자와 소비자 간 관계는 서비스와 자원의 교환에 의거한 시장 논리로 결정된다. 이러한 공급체계에서는 소비자RB 부문이 서비스생산자에 대한 직접 재정공급자가 되며, 그에 따른 역할과 과위를 행사할 수 있다. 현실적으로 사회서비스가 온전히 순수시장 모형으로 수급되는 경우는 없다. 소비자와 생산자 간 관계가 완전한 정보를 토대로 이루어지기 어렵고, 서비스 지불을 위한 재정 능력을 갖춘 소비자RB의 존재도 희박하기 때문이다. 그럼에도 이 모형은 다른 체계 모형들과의 비교를 위해 유용하게 쓰인다.

2) 원조 모형(S)

그림 3. 원조 모형의 역할자 관계



원조 모형은 사회서비스가 서비스생산자에 대한 원조(auaspice) 방식으로 생산되는 경우이다. 서비스 공급의 특성상 소비자R과 소비자B가 분리되기 쉬운 경우에 적용된다. 이 모형에서는 서비스제공의 직접 대상자이지만 서비스 수급으로 인한 개인적 편익이 발생하지 않는 소비자R이 존재할 수 있다. 소비자RB의 경우에도 앞서 순수시장 모형(M)과 달리 온전한 사유재 편익만 갖지 않는다. 소비자RB에 의한 서비스 소비로 발생하는 편

익 중에서 공공재적 부분은 소비자B에게 발생할 수 있다. 이러한 특성으로 인해, 소비자B는 소비자R뿐만 아니라 소비자RB에 대한 재원으로 기능하게 된다. 소비자B에 의한 재원 이전은 사회서비스 공급체계에서 재정공급자 역할을 수행하는 공공(정부)이나 민간(재단 등) 부문의 조직들을 통해 서비스생산자에게 이루어진다.

이 경우, 서비스생산자와 재정공급자(소비자B의 대행자), 서비스생산자와 소비자R 간의 파워 관계는 불균형적으로 형성된다. 서비스생산자 관점에서는 재정 원천이 되는 소비자B의 욕구를 대행하는 재정공급자가 서비스생산에 필요한 키를 보유하는 것이 된다. 또한 재정공급자가 대개 주 규제자 역할도 동시에 갖는 경우가 많으므로, 서비스생산자는 서비스의 목적과 적용 기술, 평가 등의 제반 생산 과정에서 재정공급자에게 종속적이 되기 쉽다. 소비자R은 재정공급자 혹은 소비자B의 목적에 맞추어 생산자가 생산해내는 서비스의 수동적 대상으로 간주된다. 사회서비스의 수요 결정과 관련된 욕구 진단과 규정은 서비스생산자 부문에 의해 주로 행해지는데, 설정된 욕구에 해당하는 표적 문제에 적합한 집단을 서비스생산자가 찾아나서는 과정이 된다.

원조 모형의 방식에서 서비스의 생산과 소비는 대개 공적 과정을 통한 자원 할당으로 이루어진다. 소비자B의 서비스 욕구는 납세자로서 정부조직에 의해 대행되고, 기부자로서 특정 미션을 표방하는 민간 재단에게 처리가 위임될 수도 있다. 사회서비스의 경우에는 소비자B는 불특정적 다수의 성향을 띤다. 그러므로 이들에 대한 공공재적 편익을 지원하기 위해 대개 정부조직의 방식이 동원되어 왔다.<sup>6)</sup> 원조 모형을 위한 정부 방식의 전략으로는 보조금과 서비스구매가 대표적이다. 보조금(grant) 방식이란 정부 기관에서 서비스생산을 목적으로 하는 공공이나 민간 기관에게로 재정자원을 이전해주는 것을 말한다. 서비스구매계약(POSC, Purchase Of Service Contract) 방식은 특정 서비스의 공급에 대해 구매자인 정부(혹은 민간재단)가 구체적인 성과를 놓고 서비스생산 조직들과 서비스 단가에 기초해서 계약을 맺는 방식을 말한다(최경수 외, 2007).

[그림 1]에서 원조 모형의 사회서비스 공급은 세부적으로 몇 개의 하위 모형들로 구체화된다. 조차-보조 원조(S1) 방식은 재정공급자 혹은 규제자가 서비스생산자에게 케이스를 ‘조치’하고<sup>7)</sup>, 서비스생산자는 그에 따라 책정된 비용을 보조받는 것이다. 운영

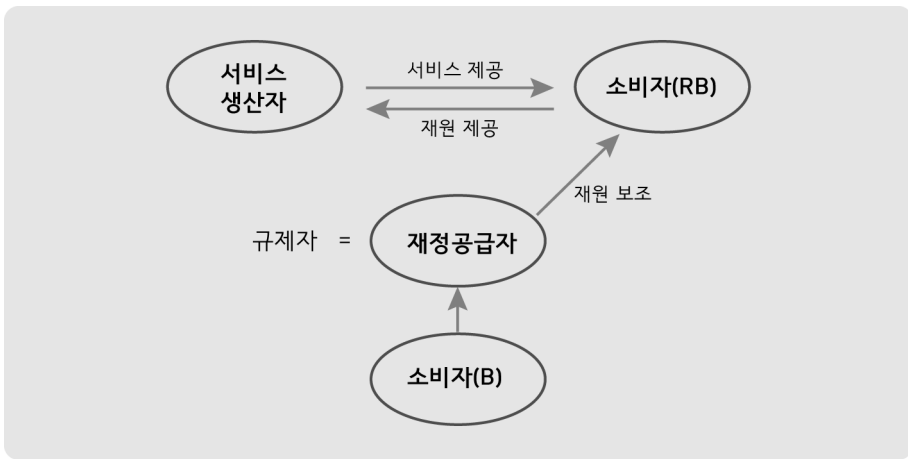
6) 근래에는 민간 부문에 의한 역할도 증가하는 추세에 있다. 사회복지공동모금회나 어린이재단 등을 통한 후원 방식이 이에 해당한다.

7) 조치란 이론적으로 행정기관이 찾아낸 케이스를 서비스생산자에게 인도하는 절차이지만, 대개의 경우 서비스생산자(예, 생활시설)가 스스로 찾아낸 서비스 대상자를 조치권자인 행정기관에 인정받

위탁 원조(S2) 방식은 공공 부문이 투자해서 설치한 시설을 민간에게 위탁하고 운영비를 지원해 주는 방식(S2a)이 있고, 프로그램 운영을 위탁하고 그에 따른 경비를 원조해주는 경우(S2b)도 가능하다. 서비스구매(S3)까지를 포함한 이러한 하위 모형의 방식들은 서로 배타적으로 적용되는 개념이 아니며 현실적으로도 혼재되어 나타난다.

3) 바우처 모형(V)

그림 4. 바우처 모형의 역할자 관계



바우처 모형은 원조 모형(S)을 순수시장 모형(M)의 기제 도입으로 변형한 것이다. [그림 4]에서 보듯이, 이 체계 모형의 소비자 개념은 소비자RB와 소비자B의 분리를 전제로 한다. 분리된 수혜자로서의 소비자B가 존재하지 않으면, 이는 사회적 방식(정부 방식이 대표적)을 통한 서비스 공급이 성립되지 않는다. 이 점에서 원조 모형의 구성에 필요한 재정공급자 관계가 나타난다. 그럼에도 재정공급자가 서비스생산자 대신 소비자RB를 재정 지원한다는 점에서 원조 모형(S)과 차이난다. 그로 인해 바우처 모형에서는 소비자RB 부문이 서비스의 구매자로서 재원공급의 직접 주체가 된다. 서비스생산자의 입장에서는 비록 이용권의 공급 및 상황에 관여하는 재정공급자와의 관계도 중요하지만, 이용자로서의 소비자RB가 가지는 경제적 파워에 의존적이기 쉽다.

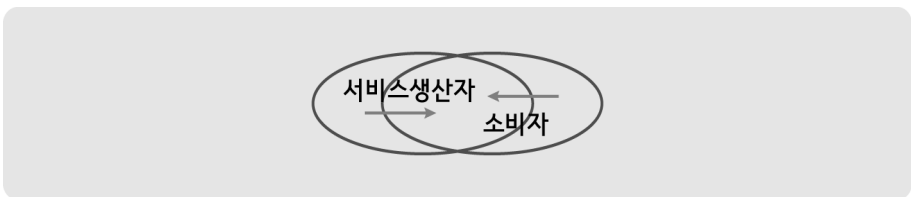
는 형태로 진행되는 경우가 많았다.

이러한 모형 방식에서는 소비자RB와 서비스생산자 간 서비스와 자원의 교환 관계를 중요시한다. 재정공급자(소비자B 포함)는 그러한 시장 기제의 환경을 조성함으로써 서비스의 효율성과 소비자 만족도를 제고할 수 있을 것이라 기대한다. 게다가 서비스생산자의 생산 과정을 직접 통제할 때와 같은 막대한 행정력과 비용 소모도 줄일 수 있다고 예상한다. 그럼에도 이 모형은 서비스생산자와 이용자로서의 소비자RB의 행태를 쉽게 통제할 수 없다는 단점이 있다. 서비스생산자와 소비자RB 간 관계에서, 소비자RB의 파워가 증가할수록 사회서비스의 공급은 사유재 편익에 치중되어 생산되고 소비된다. 이는 사회서비스 공급을 통해 의도했던 혼합재 생산에 교란을 일으키며, 재정공급자와 소비자B는 공공재적 편익 취득이 감소하는 손실을 본다.<sup>8)</sup>

사회서비스 분야에서는 바우처 방식의 사회서비스 공급이 갖는 전략적 효율성 자체에 대한 논란도 있다. 시장 기제의 도입으로 의도했던 효율성이 과연 작동할 것인지,<sup>9)</sup> 사회서비스 생산의 대상 주체인 이용자(소비자RB)가 서비스의 질과 가격합리성으로 최적의 시장 판단을 수행하기에 적합한 능력과 충분한 정보를 획득할 수 있을지, 이용자의 선택을 위해 충분한 수의 경쟁적 서비스생산자 환경은 조성 가능할지, 대인적 상호작용 관계에서 이루어지는 휴먼서비스의 특성상 비가시적인 ‘서비스 질’을 누가 어떻게 담보해낼 것인지 등과 같은 여러 의문이 잔존하고 있다.

#### 4) 공동체 모형(C)

### 그림 5. 공동체 모형의 역할자 관계



- 8) 특정 사회서비스를 통해 의도했던 공공정책적 목적이 소비자RB의 사유재 만족도를 극대화하려는 지향과 대립될 수 있다. 예를 들어, 서비스생산자와 소비자의 담합에 의한 ‘바우처 사기(voucher fraud)’가 이런 경우에 발생하고, 이를 제도적으로 방지하기가 쉽지 않다. 가능하더라도 많은 행정력과 비용 수반을 필요로 한다.
- 9) 정부 부문의 간섭과 행정예 따른 비용이 시장 메커니즘의 자발적 효율성을 통해 감소될 것이라 보는 것이다.

순수한 의미에서의 공동체 모형은 비공식 부문에 의한 사회서비스 생산을 의미하며, 앞서 다른 모형들과는 달리 산업체제적 방식에 기초하지 않는다. 그러므로 체계 구성에서 역할자 요소들의 분화도 크지 않고, 그 관계는 정치경제학적 관점에서의 경제자원과 파워의 교환관계로 설명되기 어렵다. 공식적 규제 생산도 활발하지 않으므로, 신제도 이론에 의한 설명력도 크지 않다. 이 모형은 그보다 사회자본(social capital) 이론, 행복경제학, 지역사회공동체론 등에 입각한 새로운 관점의 설명을 필요로 한다(김영종·구인회, 2011).

사회서비스 분야에서는 지역복지 운동 등과 같이 비공식 부문을 통한 자발적 활동으로 존재해오다가, 최근에 지방자치단체를 중심으로 이러한 공동체 모형의 시도들을 제도화된 틀에 편입하려는 움직임도 나타나고 있다(김영종 외, 2011). 이러한 공동체 모형에 의한 사회서비스 공급체계는 기존의 산업체계 모형들이 가지는 단점, 즉 표준화되기 어렵고 개별적이며 전인적(holistic) 특성의 휴먼서비스를 상품화된 거래관계의 체계로 규제하는데 따르는 부정합성을 완화시키거나 보완할 수 있는 방식으로 간주되기도 한다. 기존 산업체계 모형들(M, S, V)에 소비자R, RB, B에 의한 다양한 참여적 방식의 확대에 따른 유용성을 강조하는 것도 일종의 공동체 모형에 근거한 설명에서 도출된다.<sup>10)</sup>

## 2. 역사적 경로에 대한 설명 요인

사회서비스 공급체계의 역사적 모형 변화의 동인에 대한 설명을 위해 고려할 요소들은 다음의 상황과 제약 조건들(constraints)을 둔다. 이들은 사회서비스 정책 기획의 제한적 합리성에 기초한 요크(York, 1982)의 모형을 감안하고, 휴먼서비스 공급체계의 분석에서 정치경제학적 접근과 신제도 이론에 의한 설명을 강조하는 하센펠드(Hasenfeld, 1992)와 오스틴(Austin, 1988)의 접근에 기초한다. 한국 사회에서 사회복지 공급의 전반은 역사적 경로에 의한 제약을 받아왔으므로(박용수, 2012), 서비스 공급체계의 모형 변화에서 이러한 역사적 경로계약 조건의 설명 요인도 포함되어야 한다.

10) 참여의 방식은 휴먼서비스의 공동생산적 특성을 살려 서비스 효과성을 높이는 목적에서 다양하게 나타나는데, 당사자 참여, 공급자감시 참여, 주민 참여, 시민 참여 등과 같은 접근들이 있다.

### 1) 사회서비스적 접근이 요구되는 사회문제

현재 사회적 현안으로 대두되는 사회문제로서, 사회보장의 다른 대안들(예를 들어, 사회보험이나 공공부조 방식)보다 사회서비스 접근이 유용한 대안으로 간주될 수 있는 것이다. 이 문제(들)의 성격에 따라 공급체계의 방식이 변화할 수 있는 단초를 제공한다. 예를 들어, 같은 빈곤 문제라도, 당시의 시대적 아젠다가 그 원인론(etiology)을 교육, 건강, 정신병리, 사회적 네트워크, 불평등 사회구조 등의 문제 중 어디에 초점을 두는가에 따라 해당 부문에 기구축된 공급체계의 영향에 의해 사회서비스 공급의 성격이 다르게 나타날 수 있다.

### 2) 정치경제적 제약

현재 지배적 지위를 보유하는 정치경제 이데올로기에 따라, 고려될 수 있는 정책 모형의 대안적 형태와 상대적 중요도가 달라진다. 예를 들어, 2000년대 사회서비스 공급체계의 선택에서 시장형 모형에 대한 상대적 중요도는 이전 혹은 이후 시기와는 다르게 나타났다.

### 3) 대안적 모형의 존재

한국 사회의 사회 제도적 변화에서 독특한 중요성을 가지고 있는 제약 조건이다. 사회 정책, 특히 행정 체계의 변화와 관련해서는 ‘선진’ 국가로부터의 제도적 모방의 가능성은 사회복지 제도의 외형적 변화 시도에서 중요한 전제 조건이었다. 사회서비스 공급체계의 설명에서 이 제약은 특히 중요했으며, 현재에도 이 대안적 모형 조건은 활발하게 작동하고 있다.

### 4) 역사적 경로 제약

기선택된 공급체계의 모형은 향후 정책 결정 과정을 위한 제약이 된다. 사회서비스 공급체계는 다양한 부문(sector)과 개인 및 조직 참여자들로 구성된다. 기구축된 제도는 그 안에서 매몰비용(sunk costs) 효과로 인해 잠금(lock-in)된 집단을 발생시키며, 그것이 제도 유지를 위한 정치적 세력으로 작동한다. 특히, 제도적 규제 산업으로 성장했던 사회서비스 부문에서 이러한 잠금 효과가 크게 나타났다. 사회서비스 공급체계뿐만 아니라 사회복지 부문 성장의 전반적 역사적 전개에서 양자도약(quantum leap)적 변화보

다는 경로 의존(path-dependent)적 설명과 대안제시가 합리적일 수밖에 없는 이유가 이러한 역사적 경로 제약과 관련된다.

### Ⅲ. 한국 사회서비스 공급체계의 변화

한국 사회에서 근대적 의미의 사회(복지)서비스는 1950년 한국전쟁으로 인한 대규모 구호욕구에 대한 대응으로 발생했다고 본다. 그 이후 2010년대의 현재까지 사회서비스의 변화는 곧 사회서비스 공급체계의 변화와 맥을 같이 한다. 논의를 단순하게 하기 위해 앞서 제시한 이념형적 공급체계의 모형으로 전주어 보면, 우리나라 사회서비스 공급체계의 변화 시기는 현재까지 크게 3단계로 구분될 수 있다.

#### 1. 사회서비스의 1세대(1950~1970년대) : 생활시설 원조 방식 (S1, S2)

1세대 사회서비스의 주 공급 방식은 사회복지법인이 설치한 수용시설에서 제공하는 수용(생활) 서비스에 대해 의원단체 혹은 정부가 운영비를 지원하는 것이었다. 1950년 한국전쟁을 통해 발생한 대규모 전재민(戰災民) - 결식 아동, 부랑인, 전쟁미망인, 모자 가정 등 - 에 대한 막대한 구호 욕구가 사회문제로 등장했다. 그럼에도 전쟁 직후의 무능한 정부를 비롯해서, 1960~70년대 ‘선성장 후분배’ 이데올로기를 앞세운 개발독재의 권위주의 정부에 이르기까지 복지 공급은 억제되었다. 이 시기 사회복지 공급에 필요한 재원은 대부분 외국원조에 의존했었다. 그 과정에서 외원의 주요국인 미국의 사회사업적 모형이 사회서비스 공급을 위한 틀로 자연스레 자리매김하였다. 당시 미국의 사회사업(social work) 모형은 정부보다는 민간 자원(voluntary) 부문의 역할과 책임을 강조하는 것이었다. 이 시기에 외원에 의해 주도된 이 같은 모형에 의해 우리나라 사회서비스 공급체계의 원형이 형성되었으며, 이는 후에 전개되는 사회서비스의 역사적 경로에 중대한 제약 조건을 만든다.

이 시기(1950~70년대)에 절대빈곤으로 인한 구호의 대상 혹은 사회적 격리 대상자들의 수용을 목적으로 하는 집단생활 유형의 사회서비스가 등장했다. 아동, 노인, 여성,

장애인, 모자가정 등의 인구 가운데 절대 빈곤과 격리 수용의 필요성이라는 판단 기준에 따라 서비스 대상자 선별이 이루어졌다. 한국전쟁 직후 대규모 외원 재정이 유입되었으며, 외원이 선호했던 구제 방식은 민간 서비스생산자를 원조하는 모형이었다. 그 결과 사회복지서비스 부문에서 민간이 운영하는 ‘고이원’, ‘모자원’ 등과 같은 민간 사회복지서비스 공급시설들이 설치되었다. 1970년대에 이르러 사회보험 제도가 성립되고, 공공부조에 대한 정부 역할이 확대되기 이전까지는, 우리나라 사회보장 제도의 주축은 사회복지서비스 분야가 담당했다고 보아도 무방하다.

표 1. 연도별 아동복지시설의 운영재원 구성표

(단위: 천원(%))

연도		1964	1978	1982
항목				
	아동복지시설 수	64개	42개	44개
	수용인원	7,639명	6,302명	3,505명
	외원단체 결연인원	4,845명	3,805명	-
재원 구 성	국고보조	10,621 ( 6.2)	614,020 (58.5)	891,451 (52.4)
	외원보조	140,813 (82.9)	198,556 (18.9)	156,279 ( 9.2)
	자체수입	6,545 ( 3.9)	171,677 (16.4)	226,109 (13.3)
	기타수입	11,864 ( 7.0)	64,803 ( 6.2)	425,976 (25.1)
	총계	169,845 (100)	1,049,058 (100)	1,699,815 (100)

자료: 한국사회복지부산시연합회 후생시설현황표(1964); 아동복지시설현황카드(1978); 복지시설현황카드(1983). 이들 자료에서 영·육아시설(장애아시설 제외)들만을 분리해서 합을 구한 것.

참고: 김영중(2003).

1세대 사회복지서비스 공급체계 모형의 주된 구성 요소는 (1) 외국원조단체(재정공급자), (2) 외국인(소비자B), (3) 외국원조단체 및 정부(규제자), (4) 서비스생산자(민간 사회복지법인), (5) 대상자로서의 소비자(R, RB)로 구성된다. 이들 간의 공식적인 관계는 조차보조 원조모형(S1)에 가깝지만, 실제로는 조치권자로서의 정부 부문이 적극적으로 대상자를 발굴하는 노력을 했다기보다는 민간 시설들이 확보한 대상자를 인정하는 조치 등에 대개 그쳤다고 보면, 시설운영비 보조 원조모형(S2)과 큰 차이를 발견하기 어렵다.

1세대 방식의 전형적인 사회복지서비스 공급은 민간이 투자해서 보유하는 자산과 시설(사회복지법인)을 활용해서, 지역사회-외부(외원, 정부)로부터 후원자원을 동원하여, 서비스생산자가 대상자를 찾아내서 격리수용을 위주로 하는 생활서비스를 제공하는 방식



이었다. 이러한 방식의 서비스 공급은 1970년대 말 가까이에도 그 기본 형태를 크게 흔들리지 않고 계속되었다. 비록 아동상담보호 서비스들과 같은 비수용시설 서비스 등도 일부 등장했지만, 규모 등의 측면에서 주된 공급 방식을 형성할 정도는 아니었다. 재정공급자의 역할은 1970년대 말 정도까지도 의원단체가 주가 되었으며(<표 1> 참고), 그로 인해 공급체계 내 규제자 역할의 상당 부분을 의원기관이 수행했다고 여겨지는 정도도 있다(김영중, 2003). 초기 생활시설 사회서비스 기관에서의 사회사업가 역할과 전문직 기준조차도 의원단체의 요구에 의해 만들어졌던 것으로 여겨진다. 의원기관 단체들의 연합회인 KAVA가 ‘제2 보사부’로 불릴 정도였다고도 보고된다(최원규, 1996). 정부는 1970년대에 들어서야 「사회복지사업법」(1970년 제정)을 통해 형식적인 규제자로서의 활동을 강화하기 시작한다. 이처럼 1세대 사회서비스 공급 방식이 의원 규제자에 의해 민간 시설화의 유도로 이어진 것이<sup>11)</sup> 향후 현재까지도 이어지는 한국 사회서비스 공급체계의 민간 서비스생산자 주도 형태의 역사적 경로에 대한 원형을 형성하게 되었다(<표 2> 참고).

표 2. 2000년대 초 사회복지서비스 기관의 운영주체별 현황

(단위: 개소(%))

구분	합계	공공운영	민간운영
생활시설 및 기타 <sup>1)</sup>	1,409 (100)	35 (2.5)	1,374 (97.5)
종합사회복지관 <sup>2)</sup>	350 (100)	15 (4.3)	335 (95.7)
보육시설 <sup>3)</sup>	19,533 (100)	1,295 (6.6)	18,238 (93.4)

자료: 1) <보건복지부(2003). 노인복지시설현황>을 비롯한 모자복지시설, 부랑인시설, 아동복지시설, 장애인시설현황 등을 포함.

2) 2002년 종합사회복지관 현황 자료

3) 2001. 3월 기준, 보건복지부 아동보건복지과 현황자료

참고: 김영중(2004).

11) 이러한 해석이 가능한 것은, 일본의 경우도 이와 유사한 경로로 되어진 정황이 발견되기 때문이다. 일본은 2차대전 종료 후 미군정 시절에 사회복지서비스 업무를 공공에서 민간으로 이양하도록 하는 조치를 강제로 요구받았으며, 일본 정부가 이를 우회하기 위해 ‘사회복지협의회’라는 공공이 통제하는 민간 조직 형태를 창출해서 사회서비스를 관할하도록 했다.

## 2. 사회서비스의 2세대(1980~2000년대 중반) : 이용서비스 원조 방식(S2)

2세대 사회서비스 공급의 전형은 정부가 투자해서 설치한 이용서비스 위주의 시설 및 프로그램을 민간에 위탁하고, 운영비를 지원하는 방식이다. 1980년대 한국사회는 민주화를 통한 복지욕구의 분출을 경험했다. 그에 따라 사회보장 측면에서 공공부조 제도의 확충과 더불어 저소득층에 대한 사회(복지)서비스의 확대 필요성이 제기되었다. 이는 복지 대상자에 대한 사회적 인식이 절대빈곤 계층에서 일반 저소득층으로까지 확대되는 계기를 마련한다. 이 시기는 경제성장으로 인한 복지투자 재원도 가능해진 상태에서, 정치적으로는 민주주의 슬로건과 함께 분배 이념을 중심으로 정치 세력화가 형성되기 시작했다.

한편 이 시기는 이미 구미제국에서 발현된 신자유주의 이념인 세계화와 작은정부론의 담론 영향 하에 들어갔던 때여서, 정부 역할의 확대 필요성을 구현하는 방식의 선택에서 엄연한 제약으로 작동하고 있었다. 1970년대 말 이후의 탈복지국가 성향의 대안 모형들도 이미 소개되어 있었으며, 민영화, 시장화, 서비스구매계약, 바우처 방식 등에 관한 공급체계의 담론도 사회복지 분야 외부에서 이미 폭넓게 등장하고 있었다. 또한 1세대 사회서비스가 민간 서비스생산자들로 이미 구축되어진 선행 경로적 제약 또한 작용하고 있었다.

이 시기를 1세대 사회서비스와 차별되는 2세대로 명명할 수 있는 이유는, 사회서비스 공급의 주 내용물이 바뀌었기 때문이다. 엄밀하게는 기존 1세대 사회서비스는 유지되면서 거기에 추가해 새로운 유형의 서비스 내용물이 공급되는 형태였지만, 기존 1세대 수용시설 서비스보다 이 시기에 새롭게 도입되는 이용시설 서비스의 비중이 더 커지게 되므로 이를 2세대로 구분할 수 있다. 2세대 사회서비스, 즉 1980년대부터 2000년대 중반까지 중점적으로 확대된 사회서비스는 재가 이용서비스 형태의 생활지원, 상담, 교육, 자활, 케어 등에 초점이 있었다. 대상 인구 측면에서도 1세대 사회서비스가 최소한의 의식주조차 불가능한 절대빈곤층이나 사회적 격리를 요하는 부랑인 중심이라면, 2세대 서비스는 지역사회에 거주하는(거주지는 확보된) 일반 저소득층 인구까지로 확대된다.

이 시기 대표적인 사회서비스 공급 시설인 지역사회복지관의 명칭에서 나타나는 ‘지역사회’란 지역공동체의 의미보다 ‘재가(在家)’ 의미에 가깝다. 2세대 사회서비스는 중

합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 각종 상담서비스 시설 등에 대한 재가 이용서비스가 주를 이루었는데, 인구사회학적 욕구에 초점을 둔 전문적 휴먼서비스의 성격이 1세대에 비해 증가했다. 그럼에도 빈곤층에 대한 기초생활 지원의 성격을 우선시하는 경향은 잔존했다. 그 결과 2세대 사회서비스의 소비자(RB)는 ‘이용자’ 개념으로도 인식되었지만, 여전히 서비스공급자에 의해 서비스 이용의 자격이 부여된다는 점에서 ‘대상자’의 범주를 크게 벗어나지는 못했다.

2세대 사회서비스의 공급 방식도 큰 틀에서는 1세대와 마찬가지로 원조모형(S)에 속하지만, 조차·보조(S1)가 아닌 위탁운영 지원(S2) 형태가 지배적이었다. 공급체계 역시 큰 틀에서는 원조모형의 구조와 관계 특성을 띤다. 다만, S2 방식에서는 S1과 달리 재정공급자와 규제자의 역할과 파위가 한층 더 강화되게 된다. 정부 부문에 의한 재정공급이 확대되면서 책임성 확보와 규제의 필요성도 증가했다. 1997년 「(신)사회복지사업법」 개정으로 1세대, 2세대 정부지원 시설에 대한 평가가 의무화된다. 정부 부문에 의한 규제자로서의 역할 확대가 동시에 나타난 것이다. 2세대에 들어와서는 프로그램 위탁형 원조 방식(S2b)도 함께 나타나게 되었는데, 이를 중심으로 1990년대 후반에 들어서는 사회서비스 공급체계에서 민간 부문 재정공급자(사회복지공동모금회, 기업재단 등)의 참여도 확대되기 시작했다.

2세대 재가 이용서비스는 정부가 재정 투자한 시설을 민간 부문에 위탁해서 운영하는 방식이 주가 되었다(<표 2> 참고). 위탁운영 방식 내에서도 시설 위탁(S2a)과 프로그램 위탁(S2b) 방식에 따른 체계적 특성이 달리 나타나겠지만(<표 1> 참고), 대개의 경우는 이들 두 가지 형태의 위탁 방식이 한 서비스 시설에 대해 동시에 이루어지는 것이 대부분이었다.<sup>12)</sup> 그러므로 재정 원천으로서의 소비자B(납세자)를 대항하며 규제자를 겸하는 정부 부문의 재정공급자, 서비스생산자인 민간 시설, 대상자로서 발굴되는 소비자RB 등으로 구성되는 체계 모형 관계는 1세대 사회서비스의 원조 모형과 큰 차이가 없게 여겨질 수 있다. 그러나 2세대의 공급체계 작동기제에서는 재정공급자로서 서비스생산자와의 교환관계에서 정부 부문의 파위가 월등하게 증가되는 차이가 나타난다. 서비스생산의 기본 설비(토지, 건물)를 재정공급자 부문이 보유하는 2세대 방식과, 기본 설비가 민간에게 보유된 상태에서 이를 활용하는 1세대 방식은, 특히 서비스생산

12) 예를 들어, 한 종합사회복지관에 대해 시설 위탁과 운영비 지원, 특정 프로그램 운영비 지원 등을 모두 제공하는 경우가 이에 해당한다.

자에 대한 재정공급자/규제자의 파워 관계에서 큰 차이를 나게 한다. 그 결과 2세대 사회서비스 방식으로 들어오면서, 서비스생산자에 대한 정부 부문의 선택권과 함께 통제력도 강화되게 된다.

표 3. 시기별 사회복지기관의 운영주체 구분

(단위: 개소(%))

계		공공		민간					
		지방자치단체		사회복지법인		비영리법인		학교법인	
2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990
425	176	30	10	311	152	60	8	13	6
(100)	(100)	(3)	(6)	(73)	(86)	(14)	(3)	(6)	(6)

자료: 보건복지부. 보건복지통계연보(2010).

2세대 방식의 사회서비스에 대한 민간 서비스생산 위탁자로는 1세대 서비스에서 구축한 인프라와 복지 분야의 제도적 견고성을 보유하게 된 사회복지법인이 대거 참여하게 되었다(<표 3> 참고). 그 결과 비록 공급체계의 외관상 모형은 달라졌지만, 서비스생산자 부문에서 새로운 가치와 지식에 기반한 서비스 변화는 수반되지 못한 것으로 평가된다. 이러한 현상은 2세대 사회서비스 시기에 대거 등장한 전문직으로서의 사회복지사 집단이 왜 교육에 대한 강력한 욕구를 보였는지를 설명하는 원인이 되기도 하고, 사회복지시설 내에서는 전문직 서비스제공자(사회복지사 등)와 시설운영자(사회복지법인 등) 간에 잦은 갈등이 왜 표출되었는지를 설명하기도 했다. 1세대 방식과 2세대 방식의 사회서비스 개념 간에 일종의 ‘정신적’ 충돌이 나타났던 것이다.

### 3. 사회서비스의 3세대(2000년대 중반 이후 ~) : 바우처 방식(V)

3세대 사회서비스 공급은 바우처 방식에 의해 대표된다. 이 시기에도 역시 기존의 1, 2세대 방식 사회서비스는 각자의 공급체계 유형과 방식을 유지하면서, 새로운 유형의 3세대 바우처 공급 방식이 도입된 것이다. 2000년대에 들어 저출산·고령화, 사회적 배제 등과 관련된 신사회위험이 부각되었으며, 경제성장과 고용의 이완(decoupling) 현상과 같은 신경제 체제의 딜레마가 노출되었다. 보편적 사회서비스의 확대 전략은 신사회위험의 완화와 고용창출이라는 양면적 목적에 유효한 정책으로 채택되었다(이혜경,

2011).<sup>13)</sup> 이 시기 공공정책의 환경은 신공공관리론의 기초에 놓여있으며, 사회복지 공급 측면에서도 성과관리제, POSC, 바우처 등의 제도적 변화가 활발하게 시도되었다. 선진 대안 모형으로는 일본이 「사회복지사업법」을 2000년에 「사회복지법」으로 개정하면서, 보육과 개호서비스를 공급자 중심에서 이용자 중심주의로 전환했던 선행 사례가 존재하고 있었다.

3세대 사회서비스는 명목적으로 보편적 휴먼서비스를 지향하며, 공급 방식으로는 바우처 모형을 채택했다. 보육, 케어, 장애인일상생활지원, 다문화가족지원 등의 서비스는 이전 1, 2세대 사회서비스의 ‘빈곤’ 문제적 속성에서 명목적으로는 탈피한 것으로, 일반 인구에 대한 인구사회학적 속성에 따른 욕구를 대상으로 하는 것이다. 이러한 3세대 사회서비스 공급에서 소비자의 개념은 비로소 ‘대상자’를 벗어나 ‘이용자’로 실질적인 이동을 하게 된다. 대상자 개념에서는 생산자가 소비자를 선택하지만, 이용자는 소비자가 생산자를 선택하는 차이가 있다. 이러한 선택권의 방향 차이를 통해 이용자의 권리(과위)를 강화시키자는 것이 3세대 사회서비스가 바우처 방식을 채택하게 된 주 논리였다.

2000년대 중반 이후에 대규모로 확대되는 3세대 방식의 사회서비스는 기존의 보육 서비스에 더해, 노인장기요양, 장애인활동지원, 지역사회투자 서비스 등이 중심이 되어왔다. 2011년 기준 보건복지부 내 6개 국/관에서 총 28개 사업으로 총 3조 7천억 가량의 사회서비스 관련 예산 가운데, 3세대 사회서비스에 해당되는 예산이 2조 8천억 가량으로 약 3/4의 비중을 차지한다(복지부 내부자료, 2012). 1, 2, 3세대를 모두 합한 사회서비스의 전체 정부 예산 규모는 보건복지부 이외 사업들(2011년 기준 6개 부처 31개 사업의 2조 가량으로 추정)까지를 합치면 총 5조 7천억 가량이 되며, 이는 기초생활보장제도의 현금이전 급여의 비중을 육박하는 증가세를 보이는 것이다.

3세대 바우처 방식의 사회서비스 공급체계를 구성하는 요소들은, 납세자로서의 소비자B와 이를 대행하는 재정공급자로서의 정부 부문과 이용료 본인부담분의 소비자RB, 소비자RB의 선택을 통해서 서비스생산에 필요한 자원을 획득하는 생산자, 주로 재정공급과 관련해 규제를 행사하는 정부 부문 규제자로 구성된다. 3세대 바우처 방식의 사회서비스 공급에서는 시장 환경에서 이용자의 선택을 공급체계 효율성의 중심 기제로 삼

13) 한편으로는, 한국사회의 정치경제적 상황에서 사회보장의 근원적 제도 개혁보다 ‘비상구’ 전략으로서의 가치로 인해 이 시기 사회서비스의 확대를 설명하는 견해도 있다(송호근, 2011).

는다. 그래서 서비스 공급을 위한 재정공급의 방향을 1, 2세대의 생산자 원조 방식에서 소비자RB에게로 향하게 만드는데 노력을 집중한다.

2000년대 중반 이후 3세대 사회서비스 방식을 확대하기 위한 정부 부문의 역할은 규제자 부문에서 여실히 드러난다. 「사회복지사업법」 제33조에 사회복지서비스의 제공을 바우처 방식 원칙으로 규정하는 것, 2011년 제정된 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서 특정 서비스 공급 방식(바우처)을 장려하는 규정(제4조)을 두는 것 등이 이에 해당한다. 3세대 사회서비스 공급체계의 대표적 특징 중 하나는 서비스생산자 역할에 영리 부문이 본격적으로 진입하게 되는 것이다.<sup>14)</sup> 바우처 방식의 사회서비스 공급에서는 시장기제의 활용을 전제로 하므로, 이론적으로 서비스생산자는 시장 환경에 민감하게 반응하는 역할자가 보다 우월할 수 있다. 그러므로 영리 부문의 시장 진입은 각종 규제의 철폐 등을 통해 수월해지게 되는데(김영중, 2009), 3세대 사회서비스 공급방식에서 규제자로서의 정부 부문의 역할은 ‘진입규제를 푸는 규제’를 시도하는 것이었다.

3세대 바우처 방식의 사회서비스 공급에서 공급체계의 효율성에 대한 핵심 키는 이용자로서의 소비자RB 역할자가 보유하고 있다. 이 부문이 서비스생산자와의 시장교환 관계에서 적절히 기능할 것인지가 3세대 사회서비스 공급의 성패를 좌우할 수 있다. <표 4>에서 바우처 사회서비스를 이용하는 인원을 정부보조와 본인부담의 비율로 보면, 서비스 이용자의 대부분은 정부보조에 의한 인원이라고 판단할 수 있다. 향후 본인부담에 의한 서비스 이용인원이 현재보다 대폭 늘어나지 않는다면, 시장 기제가 효과적으로 작동할 것이라는 기대는 전제되기 어렵다. 그 결과, 현재는 사회서비스 ‘시장’에 참여하는 핵심 역할자인 소비자RB와 서비스생산자 모두에서, 3세대 사회서비스 역시 정부의 재정지원과 규제에 의해 공급되는 원조 방식의 모형과 큰 차이를 발견하기 힘들 수 있다. 이른바 ‘유사시장(pseudo-market)’ 방식의 바우처 공급 모형이 갖는 한계가 나타나는 것이다.

---

14) 이전 1997, 2003년 「사회복지사업법」 개정 시에 사회복지서비스에 영리 부문의 참여가 가능한 제도적 규정이 이미 구비되었지만, 구매력을 갖춘 시장의 부재로 참여가 이루어지지 못했다.

표 4. 바우처사업 예탁 및 이용 현황 단위

(단위: 억원, 만명)

사업명	2008년				2010년			
	예탁 금	이용료 현황			예탁 금	이용료 현황		
		인원 (명)	정부 보조	본인 부담		인원 (명)	정부 보조	본인 부담
계	3,210	600	2,853	104	5,861	1,301	6,698	209
노인돌봄종합	361	21	279	38	767	34	768	47
장애인활동보조	1,045	24	1,016	43	2,013	33	2,017	112
지역사회투자	1,322	489	1,147		1,539	464	1,457	
산모신생아도우미	296	45	258	23	363	67	388	50
가사간병방문	187	21	153		337	28	326	
장애아동재활치료					623	32	548	
언어발달지원사업					8	0.2	1.2	
임신출산진료비					211	643	1,192	

자료 참고: 사회서비스관리원 홈페이지(2012.4.20). <http://www.socialservice.or.kr/>.

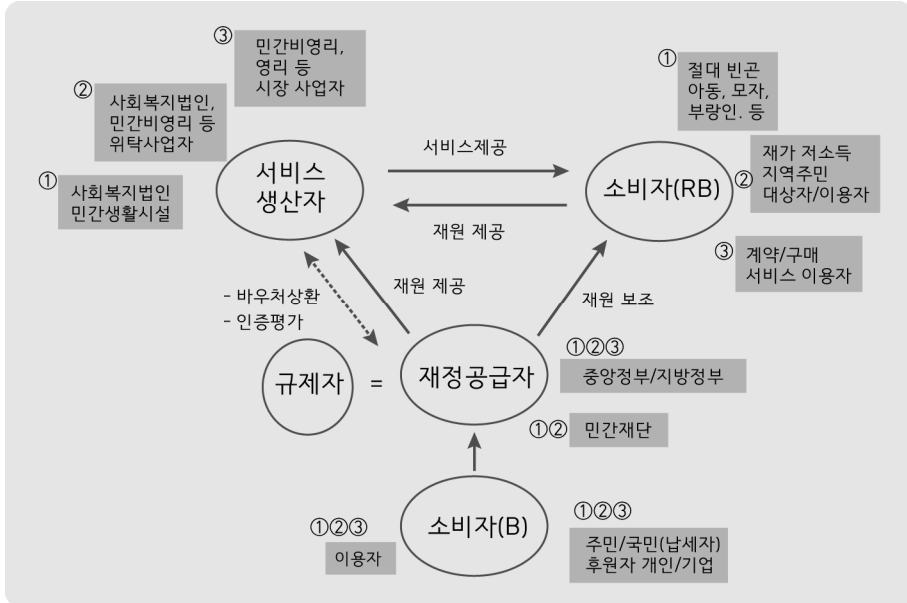
사회서비스는 공급물 자체의 특성이 표준화되기 어려운 휴면서비스적 속성을 띤다. 소비자가 서비스생산자를 선택하기 어렵고, 서비스의 질을 판단하기 어렵다. 그래서 일반시장의 메커니즘과는 달리, 휴면서비스 부문에서는 제3자 규제자의 역할이 중요할 수밖에 없다. 그런데 문제는 이러한 규제자의 역할이 개입될수록, 공급체계의 관계는 순수시장보다는 유사시장의 성격으로 진행될 수밖에 없다. 대표적인 예로, 서비스생산자를 시장 환경에서 육성하기 어렵게 된 재정공급자 및 규제자로서의 정부가 지역 당 서비스 생산자 수를 지정해서 인가해주도록 하는 것이라든지, 서비스생산자에 대한 인증 ‘평가’를 강화해서 허가, 취소 등의 조치를 취할 수 있도록 한다든지, 심지어는 미리 확보된 이용인원을 서비스생산자에게 할당한다든지 등의 행위를 들 수 있다.<sup>15)</sup> 비록 바우처 공급 방식에서는 직접 재정지원의 방향이 이용권 발행을 통해 소비자RB에게 가는 것이지만, 서비스생산자 입장에서는 정부 부문의 규제자 및 재정공급자 역할과의 관계가 원조 모형(S)과 크게 차이나지 않는 정도의 힘으로 이해되고 그에 따른 행동이 나타날 수 있다.

15) 참고: 보건복지부에서 발행하는 ‘2011년 노인돌봄서비스 사업지침’ 등을 포함하는 각종 사회서비스 사업지침들.

#### IV. 우리나라 사회서비스 공급체계에 관한 평가와 쟁점

2010년대 우리나라의 사회서비스 공급체계의 총괄적 현황을 부문별 역할자 모형으로 나타내자면 [그림 6]과 같다. 그림에서 ①②③은 각 세대별 역할자의 특징을 나타내는 것이다. 그림에서 보듯이, 현재 우리나라의 사회서비스 공급체계에서 재정공급자와 규제자, 소비자B의 역할 부문은 1, 2, 3 세대 방식 간 차별이 뚜렷이 발생하지 않고 있다. 세대별 서비스 간 분절이 가장 두드러지게 나타나는 역할자 부문은 서비스생산자와 소비자RB 관계에 있다. 이 관계는 사회서비스 정책이 실제로 생산되고, 효과성이 결정되며, 그것이 직접적으로 소비자에게 체감되는 실천 현장을 말한다. [그림 6]은 우리나라 사회서비스 공급체계의 통합과 개선 논의에서 무엇이 중점적으로 다루어져야 할지를 보여주는 것이다.

그림 6. 우리나라 사회서비스 공급체계의 세대별 현황(2012년)



1950년대 이래 근 60년의 역사적 경로를 통해 형성된 한국 사회서비스 공급체계를



세대별 구분과 특성에 의거해서 설명해 본 결과, 사회서비스 공급체계와 관련된 쟁점들은 다음과 같이 정리된다.

## 1. 지역사회-기반? 외부사회-통제?

우리나라 사회서비스의 모든 방식, 1세대에서 3세대까지 공통적으로 드러나는 것은 지역사회 혹은 지역사회공동체(community)적 접근이 철저히 배제되어 있다는 점이다. 사회서비스 공급체계에서 재정과 규제와 원천이 외원에서 정부보조, 바우처로 바뀌는 동안에도 지역사회-외부 기반에의 의존 경향은 변함없이 지속되어 왔다. 2세대에서 3세대 바우처로 넘어가는 시점에서 2005년 분권교부세를 통해 지방정부로 일부 1, 2 세대 방식의 서비스가 이전되었지만, 그것은 단지 재정과 행정 권한의 정부 간 이전(중앙정부에서 지방정부로)에 불과했었다.<sup>16)</sup> 지방정부가 이를 처리하는 방식은 여전히 관료적 정부 조직의 방식을 벗어나지 못하고 있다. 지역사회-기반의 사회서비스 공급 방식의 토대가 마련되지 않고 있는 것이다.

사회서비스 공급 방식에서 지역사회-기반이 배제되어왔다는 것은 궁극적으로 한국 사회서비스 공급체계가 외부 제도적 의존성을 키워왔다는 것을 의미한다. 국가적으로 정부 방식을 통한 사회서비스 재정공급이 늘어날수록, 사회서비스 생산에서 자발성과 참여성, 거버넌스에 기초한 지역사회-기반 접근은 약화되는 결과가 초래되어 왔다. 지역사회-기반의 중요성은 대부분의 사회서비스가 가지는 휴먼서비스적 속성에서 비롯된다. 휴먼서비스로서의 사회서비스는 ‘관계지향’적이어서 관계를 맺을 ‘장’이 서비스생산에서 중요하다. 산업체계적 모형에서는, 특히 3세대 바우처 방식과 같이 시장교환 관계를 전제로 하는 모형은 지역사회공동체의 위치가 더욱 설정되기 어렵다.

휴먼서비스를 생산하는 과정이 효과적이 되기 위해서는 서비스 현장에서 소비자의 참여가 필수적이다. 휴먼서비스는 생산자에 의한 단독 생산이 불가능하므로, 공동생산의 특성을 강조해서 소비자의 협력적 참여를 유발할 수 있어야 한다. 사회서비스 생산에서 지역사회적 접근 방식이 강조되는 까닭도 이러한 관계지향적, 공동생산적 휴먼서비스 생산의 특성을 강조해야만 서비스 공급의 효과성을 담보할 수 있기 때문이다. 우리나라

16) 분권교부세 사업들에 중앙정부의 지방정부에 대한 지침 시달량이 줄지 않았다는 증거를 들어 이 사업들에서조차 중앙정부의 행·재정 역할이 변화하지 않았다고 보는 견해도 있다.

사회서비스의 역사적 경로에서 현재까지 드러난 지역사회-외부 기반에의 지나친 의존성은 사회서비스에서 이러한 휴먼서비스적 속성이 발현되는 것을 억압하는 구조로 진행하게 해왔다. 따라서 향후 사회서비스 공급체계의 대안 모색에서는 이 부분이 일차적인 쟁점으로 다루어져야 할 것이다.

## 2. 거버넌스? 정부통제?

우리나라에서는 사회서비스 공급의 역사적 궤적의 출발점에서 공급자 부문이 외원 재정공급자와 민간 서비스생산자 조직으로 결합된 이후로, 비록 재정공급자는 2세대 시기 이후로 정부 부문으로 대체되었지만 서비스생산자 역할은 오히려 민간 서비스 조직의 물적, 인적 인프라를 유지하거나 확충하는 방향으로 진행되어 왔다. 그 결과 현재에도 사회서비스 공급체계에서 서비스생산자 역할은 민간 부문에 강하게 잠금(lock-in)되어 있으며, 그로 인해 공급체계를 변화시키려는 노력에 사전 제약의 조건으로 작용하고 있다.

재정공급자와 규제자 역할을 주로 수행하는 정부 부문으로서는 이것이 한편으로 딜레마 상황을 초래한다. 현재와 같은 사회서비스 공급체계에서는 1, 2, 3 세대 방식 공히 정부 부문의 역할(재정공급과 규제에 초점)이 커질수록, 민간 부문의 생산자적 이해집단(집단화된 서비스공급자)의 세력도 커질 수밖에 없다. 그로 인해 특정 사회서비스의 도입 시 채택된 서비스 공급방식은 대개 그 자체로 공급체계 내에서 잠금 효과가 나타나게 된다. 이는 재정공급과 규제, 서비스생산의 역할을 작동 체계의 가치와 원리가 각기 다른 공공과 민간 부문이 나누어서 수행해왔던 결과로 나타나는 것이다.

이러한 현상은 우리나라 사회복지 분야의 공공과 민간 부문 간 ‘종속적 대항자’ 모형으로 설명되는데(이혜경, 2002), 이것이 사회서비스 공급에서 의미하는 바는 정부 부문의 실패와 민간 부문의 실패가 협력(合力)해서 드러내는 이중적 취약성이 체계 내에 구조화되어 있다는 것이다(김영중, 2004). 현재까지 우리나라의 사회서비스 공급 방식은 외양으로는 거버넌스(governance) 지향을 띠어왔던 것처럼 보인다. 그러나 그 내용면에서는 정부 부문이 민간 서비스생산자를 대항자로 양성해서 의존(잠금)시키고, 사회서비스 공급에 대한 책임을 민간 부문에 대한 규제와 평가로 대체하려는 ‘숨어왔던’ 정부통제(government) 지향의 성향을 띤다.

이론적으로는 3세대 바우처 방식의 도입이 공공과 민간 부문 간 이중 취약성 구조를 탈피하는데 기여한다고 본다. 그러나 이는 우리나라 사회서비스 공급체계의 경로의존적 특수성을 고려하면 설명력이 현저히 약화된다. 서구 사회의 경우 사회서비스가 공영에서 민영으로 진행되는 수단으로 바우처 방식이 활용되었으므로, 민간 부문의 기설정된 잠금 효과를 우려할 필요가 없었다(Winston et al., 2002). 그러나 우리나라의 경우는 이미 다른 역사적 경로를 따라왔다. 강력하게 구축된 민간 서비스생산자 집단은 정부 부문의 규제와 재정공급에 오랫동안 의존 혹은 보호 받아왔다.<sup>17)</sup> 민간 서비스생산자 부문에서는 3세대 바우처 방식 역시 이제까지 1, 2세대를 통해 제도화된 대행자 방식의 변형 중 하나로 인식하고 있으며, 적어도 그런 기대 속에서 잠금 효과가 진행되고 있다.<sup>18)</sup>

### 3. 공급방식 다원화? 바우처 획일화?

사회서비스는 다양한 목적과 성격, 대상인구를 가진 서비스들의 집합이다. 빈곤이나 사회적 배제 계층에 대한 물질, 심적, 정서적 지원에 목적을 두는 서비스들도 있고, 일반인구 계층에 대한 인구사회학적 욕구 특성에 기반을 두는 보편적 휴먼서비스들도 있다. 대상별 특성 이외에도 소비자의 자발성이나 협력, 참여가 요구되는 정도는 개별 휴먼서비스들마다 생산과정의 특수성에 따라 각기 다를 수 있다. 이러한 차이를 전제로 한다면, 사회서비스 공급체계는 다원화된 방식(mode)을 갖추어 서비스 정합성을 위주로 작동할 때 비로소 체계 수행의 효과성이 담보될 수 있다. 그럼에도 현재 3세대 이후 진행되는 사회서비스 공급에서는 이에 위배되는 문제가 드러나고 있다. 사회서비스의 다양한 유형별 특성을 무시하고 공급체계의 모형을 바우처 방식으로 획일화하려는 움직임

17) 이는 바우처 사회서비스에서도 계속되는 경향이 있다. 지방자치단체에 시달되는 바우처 사업의 지침에는, 민간 사업자 수를 선정하면서 서비스 예상 규모에 맞추어 제한하도록 하는 조항들도 있다. 예를 들어, “시·도별 서비스 수요를 고려하여 공급의 과부족이 발생하지 않도록 적정수의 제공기관을 지정(보건복지부, 2011년도 산모·신생아도우미 지원사업 안내, p.41)” 등의 설명이 각종 바우처 사업 지침들에서 흔하게 발견된다. 이는 서비스생산자의 경쟁적 참여를 통해 서비스 질과 효율성을 높인다는 바우처 방식의 공급 취지와는 역행하는 것이다.

18) 최근에 3세대 시장기제 바우처 방식의 선행주자 격인 보육서비스에서 서비스생산자들이 집단적으로 파업을 무기로 정부 부문과 협상을 시도했던 경우에서, 3세대 바우처 방식의 이론과 역사적 경로 현실의 엄연한 괴리를 볼 수 있다.

임이다. 이는 첫째, 기존 1, 2세대의 사회서비스들을 3세대 방식으로 전환하려는 시도에서, 둘째, 2000년대 중반이후 새롭게 확대되는 사회서비스들은 유형별 특성을 불문하고 바우처 방식으로 규정하는 시도에서, 셋째, 바우처 공급 방식에 들어맞기 힘든 사회서비스 의도들은 정책화 과정에서 억제하는 시도 등에서 잘 나타나고 있다.

이러한 문제는 사회서비스의 공급방식을 결정하는 정책이 사회서비스의 목적적 본질과 특성에 초점을 두기보다는, 경쟁과 시장화 가치를 앞세우는 정치체제의 획일적 공급 방식 담론에 종속되어있기 때문에 발생하는 것으로 여겨진다. 이는 사회서비스 공급에서 수단(공급방식)이 목적(서비스 내용)을 결정하는 심각한 위험성까지 초래한다. 그나마 1, 2세대 사회서비스 시기까지는 국가사회 전체적으로 사회보장에서 사회서비스 공급이 차지하는 비중이 크지 않았으므로, 공급 방식과 체계를 결정하는데 있어서 신자유주의와 같은 정치체제의 지배담론에 의한 영향은 크지 않았다고 본다. 그러나 3세대 사회서비스의 도입과 같은 대규모 확대 시기에는 이러한 영향력이 직접적인 힘으로 작용하게 된다.

사회서비스 공급방식의 획일화 시도에서 가장 쟁점이 되는 것은, 3세대 바우처 방식에 적합한 서비스 분야들에서만 사회서비스 공급의 확대가 이루어질 수 있었다는 점이다. 이처럼 2000년대 중반 이후 3세대 공급방식에의 편향적 매몰이 1세대와 2세대 공급방식에 적합한 사회서비스들의 위축을 초래하거나(적어도 상대적으로는), 혹은 차세대 사회서비스의 분야와 그에 적합한 대안적 공급방식에 대한 논의 자체를 어렵게 하는 위험으로 존재해왔다. 최근에 이루어진 장애인생활지원 서비스 방식의 정책결정 과정에서도 이러한 우려가 현실적으로 드러나기도 했다.

현재 3세대 바우처 방식의 유사시장 기제를 활용한 사회서비스 공급에 대해서는 여전히 많은 논란과 쟁점이 있다. 사회서비스 생산에서 시장 기제 활용의 전제가 되는 소비자 부문의 한계로 인해 나타나는 문제, 시장 기제가 시장과 정부 방식의 어정쩡한 결합으로 인해 나타나는 ‘유사시장’ 기제화의 문제, 서비스생산자들의 제도화로 인한 문제 등이 그것들이다. 불과 5년 미만의 시기에 새로운 서비스 공급체계가 대규모로 확대 되었으므로, 이러한 논란들을 단지 제도 정착 과정에서의 문제점으로 치부하는 시각도 있다. 또한 바우처 제도의 도입으로 인한 공급체계의 문제를 적절히 평가해 볼만한 경험 축적조차 제대로 갖추어지지 않았다고 할 수도 있다. 그럼에도 적어도 3세대 방식의 사회서비스 공급체계가 내포하는 이론적으로 넘을 수 없는 한계에 대해서만큼은 현재에

도 더 많은 논의가 분명히 필요하다.

## V. 연구의 함의 : 대안적 방향의 모색

2000년대 중반 이후부터 시작되어 현재와 같은 사회서비스 공급 전략의 확대 추세가 언제까지 진행될지 예측하기는 쉽지 않다. 다만 국가적으로 사회서비스 전략의 채택을 요구했던 사회문제들 - 신사회적 위험의 감소, 일자리 창출 - 에 대한 우려가 급격히 축소되지 않는 한, 3세대 유형을 중심으로 하는 사회서비스 공급의 확대 추세는 당분간 유지될 것으로 여겨진다. 그 결과, 기존 1, 2세대 방식의 서비스에 누적해서 3세대 방식의 사회서비스가 확장되는 현재 단계에서는 서비스 인구와 재정 투입의 규모, 그에 따른 파급 효과 등을 감안하면, 사회서비스는 이미 사회보장 체계에서 중심부적 관심의 대상이 되고 있다. 사회서비스 공급체계에 대한 책임성 요구도 이전과 비교할 수 없는 수준으로 높아지게 된 것이다. 사회서비스 공급체계의 발전적 대안 모색이 필요한 소이도 여기에 있다.

현재 우리나라 사회서비스 공급체계에 ‘혼재적(mixed)’ 특성을 갖는다. 이는 사회서비스의 역사적 발달 경로에서 사회서비스 공급의 세대별 특성들이 ‘대체’되기보다는 ‘누적’되었기 때문에 나타난 결과이다. 그로 인해 세대별로 각기 다른 유형의 서비스들에 대해 각기 다른 방식의 공급체계 모형들이 분립되어 동거하는 양상을 띠고 있다. 1세대 방식의 생활시설 서비스를 위한 시설원조형 공급체계, 2세대 방식의 재가 빈곤층 지원을 위한 이용서비스 시설 및 프로그램의 위탁형 공급체계, 3세대 방식의 보편적 인구대상의 휴먼서비스 제공을 위한 유사시장형 바우처 공급체계가 각각의 서비스 영역을 기반으로 혼재하고 있다.

우리나라 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 그에 따른 쟁점 도출에 근거해서, 대안적 발전 방향의 모색에 필요한 요소를 제시하자면 다음과 같다.

첫째, 공급체계의 모형 선택에서 자유도를 확대하는 것이다. 사회서비스 공급의 효과성과 건강성은 서비스 목적과 특성에 적합한 공급체계를 채택할 수 있는 능력에서 비롯된다. 사회서비스 개념의 통합이 자칫 공급체계의 획일적 통합을 의도하는 방향으로 흐르는 것을 경계할 필요가 있다. 사회서비스에 관한 정책 기획에 있어서 공급량과 재원

확보의 관심뿐만 아니라, 서비스의 유형별 특성에의 적합성을 우선으로 공급체계의 다양한 대안들을 등가(等價)에 두고 결정할 수 있는 자유도 확대의 기제에 대한 관심도 필요하다. 향후 전개될 사회서비스 공급체계의 변화를 4세대 사회서비스라고 한다면, 4세대 방식의 주된 특징은 서비스의 속성에 따른 공급체계 모형의 선택 자유도가 확장되는 것에 있다.

둘째, 공급체계가 사회서비스의 휴먼서비스적 특성과 참여적 기제에 유리한 모형이어야 한다. 사회서비스는 본질적으로 현금-이전 급여 서비스와 대별된다. 빈곤 문제와의 연관성이 짙었던 1세대 사회서비스에서부터 2세대, 3세대 서비스로 이동해갈수록, 사회서비스의 본질적 특성도 보편적 인구사회학적 대상에 대한 휴먼서비스 성향이 짙어진다. 이에 따라 휴먼서비스적 생산 방식과 그를 효과적으로 지원할 수 있는 공급 체계의 정합성이 중요하게 간주된다. 현금-이전 서비스와 휴먼서비스 속성에 부합되는 공급체계의 특징을 단순하게 비교해 나타내면 <표 5>와 같다.

표 5. 현금-이전 서비스와 휴먼서비스 속성에 부합되는 공급체계의 특징 비교

현금-이전 서비스		휴먼서비스		
기계적 관료조직 (정부)	-	표준화	개별성	유연적 참여조직 (거버넌스)
		세분화	전일성(全一性)	
		결과의 가시성	결과의 비가시성	
		공급자 위주 생산	소비자 참여와 공동생산	

4세대 사회서비스 공급 방식에서는 휴먼서비스 속성과의 정합성을 고려하자면, 공급체계가 거버넌스적 지향을 보일 필요가 있다. 이는 공공(중앙 및 지방 정부, 공단) 부문 간, 공공과 민간(서비스생산자) 부문 간에 국한되는 것이 아니라, 소비자 부문의 서비스 공급에 대한 실질적 참여를 강화하는 기제로도 나타나야 한다. 현재 3세대 바우처 사회서비스에서는 생산자 정보를 제공하는 방식을 통해 소비자의 참여(선택)를 유도하는 방식을 강구하고 있는데, 1세대 생활시설 서비스와 2세대 이용시설 서비스 등에서도 이러한 참여적 생산방식을 구현하는 기제들이 보다 확산될 필요가 있다. 이 과정에서 서비스 유형과 세대별 공급 방식의 차이에 따라 소비자 참여의 방식, 초점 및 대상은 각기 다른 조합을 적용할 수 있다.<sup>19)</sup>

셋째, 사회서비스의 관계지향적 속성과 지역사회-기반 강화가 고려되어야 한다. 현재와 향후 확대될 상당 수 사회서비스에서는 관계지향적 속성이 중요시되고 있다. 아동양육이나 노인 돌봄, 장애인활동지원을 비롯해서 이주민가족에 대한 사회통합서비스 등에 이르기까지, 이들 서비스는 도움의 관계를 형성할 지역사회라는 ‘장(場)’을 공동적으로 필요로 한다. 그래서 이들을 전형적으로 지역사회-기반 서비스로 묶어 분류하는 경향도 있다. 4세대 공급 방식의 모색에서는 지역사회 혹은 지역사회공동체적 접근이 향후 사회서비스에서 어떤 형태로든 강화될 소지를 염두에 두어야 한다. 적어도 현재와 같은 맹목적적 유사시장화 지향의 바우처 공급방식이 기존의 지역사회-기반 역량마저도 약화시킬 위험의 소지가 있다는 점은 분명한 것처럼 보인다(김영중 외, 2011). 이러한 위험성을 완화하기 위한 노력에는 무엇보다 공급체계 내에서 규제와 재정공급자 역할을 수행하는 정부 부문이 적절한 변화 방향을 설정하는 것이 중요하다.

넷째, 사회서비스 공급체계 변화의 핵심 키를 보유한 정부 부문이 분권화 기조를 위해 노력해야 한다. 현행 분권교부세의 내용 대부분은 명목적으로 지역사회-기반의 사회서비스로 구성되어 있다. 그래서 이를 포괄보조금(block grant) 형태의 ‘사회서비스교부세’로 명명하고, 사회서비스 관련 중앙정부와 지방정부 간 재원이전의 주된 규제로 통합해서 확대 운용하는 방식이 타당하다. 이 방식은 사회서비스 공급을 의도하는 중앙정부의 부처들이 정책 수립 시 그 역할을 정책 기획과 재원확보, 성과 평가에 관련한 책임에 한정하고, 이를 교부세 배분에 관한 적정 공식(formula)에 근거해서 지방정부에 포괄해서 이전하자는 것이다. 일반교부세와 다른 점은 집행 용도를 사회서비스 분야에 특정한다는 점에 있다. 지방정부(지역사회공동체 포함)는 중앙정부와의 사회서비스 성과계약에 입각해서, 사회서비스교부세를 할당받아 이를 집행하고 성과를 평가받는다. 재원의 정부 간 이전만으로 지역사회-기반의 공급체계의 장이 확보되기는 어려우므로, 영국의 신노동당 정부가 채택했던 LAA 방식과 같은 제도의 도입도 병행해서 고려될 필요가 있다.<sup>20)</sup>

19) 참여의 방식으로는 시민참여, 주민참여, 당사자주의 등이 있고, 초점은 운영적 참여, 감시적 참여, 평가 참여, 협의적 참여로 각기 달리 맞추어질 수 있다.

20) LAA(Local Area Agreement)란 중앙정부와 지방정부 간 재원이전 방식이면서도, 지역사회 개발을 촉진하고 참여적 방식의 지역사회-기반을 사회서비스 공급에서 강화하려는 시도였다. 중앙정부가 지방정부와 사회서비스 관련 계약을 체결할 때, 지역사회의 조직과 참여 노력에 대한 증거를 함께 제시토록 하는 것이다.

결론적으로, 본 연구는 우리나라 사회서비스 공급체계를 이해하려면 역사적 경로를 분석하는 것이 중요하다는 점을 보여주었다. 그러한 분석을 위해 필요한 공급체계의 분석틀로는 부문 단위의 역할자 관계 모형이 제시되었으며, 분석 도구로서의 효용성도 일정 부분 확인될 수 있었다고 본다. 그럼에도 연구 목적의 범위 한계로 인해, 본 연구는 사회서비스 공급체계에 관한 거시적 차원의 분석과 대안 제시 정도에서 그친다. 공급방식의 다원화에 유력한 대안으로 간주되는 공동체 모형 등에 대한 적극적인 탐조(探照)는 시도되지 못했다. 그 결과 정책적 대안 제시의 수준도 그에 따른 한계를 가진다. 향후 본 연구에서 제시된 분석틀의 타당성 검토까지를 포함하는 세분화된 추가 연구들이 필요하다.

김영종은 미국 Texas-Austin 대학에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 경성대학교 사회복지학과 정교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지행정, 지역복지, 사회서비스 등이며, 현재 사회복지 공급체계 등을 연구하고 있다. (E-mail: yjkim@ks.ac.kr)



## 참고문헌

- 강혜규, 김형용, 황덕순, 최은영, 김보영, 박수지 외(2007). 2007년 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김연명(2007). 우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점. 경제와 사회, 75, pp.307-318.
- 김영중(2003). 한국 사회복지조직의 형성 과정에 관한 역사적 연구: 1950-70년대 부산지역을 중심으로. 한국사회복지행정학, 10, pp.31-62.
- \_\_\_\_\_(2004). 한국 사회복지서비스의 공공과 민간 부문 간 협력관계. 한국사회복지행정학, 6(1), pp.1-33.
- \_\_\_\_\_(2009). 휴먼서비스 산업체계 모형에 의한 사회복지서비스 동향분석. 한국사회복지행정학, 11(2), pp.35-73.
- \_\_\_\_\_(2010). 한국 사회복지행정의 역사적 평가와 과제. 한국사회복지행정학, 12(1), pp.177-203.
- 김영중, 김신열(2007). 민간 복지 활성화 방안 연구. 서울: 기획예산처.
- 김영중, 김두례, 권순애, 이오복(2007). 부산광역시 사회복지서비스 실태조사 및 서비스분류체계 구축 연구. 부산: 부산복지개발원.
- 김영중, 김교정, 염동문(2011). 사회정책서비스 전달체계 개선에 관한 연구. 서울: 사회통합위원회.
- 김영중, 구인회(2011). 새로운 사회복지 행·재정 패러다임: 중앙에서 지방으로. 서상목, 양옥경(편). 그들이 아닌 우리를 위한 복지. 서울: 학지사. pp.409-463.
- 김용득(2010). 사회복지서비스 전달체계의 쟁점과 전망- 지방정부 책임, 이용자 선택, 공급자 경쟁. 사회서비스연구, 1, pp.83-115.
- 김은정, 최은영, 정소연(2008). 사회서비스 품질접근 동향과 품질표준 설정. 사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안 2, 사회서비스관리센터, pp.310-378.
- 김 인(2010). 사회서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 한국행정논집, 22(2), pp.397-425.
- 김중해(2008). 사회서비스 시장화, 무엇을 위한 것인가. 한국사회복지학회 2008년 춘계

학술대회 발표자료집, pp.105-122.

- 김형용(2010). 사회서비스 산업화에 따른 사회적 노동의 위기: 지역사회기반 서비스로의 전환 모색. 한국사회복지조사연구, 25, pp.115-141.
- 남찬섭(2011). 한국사회서비스 제도화의 현황과 전망. 복지동향, 2011.7, pp.21-28.
- 박용수(2012). 김대중·노무현 정부의 복지정책에서 나타난 이론적 함의 : 경로의존 이론의 적합성. 서울: 한국학술정보
- 보건복지부(2011). 사회보장기본법 개정에 따른 사회서비스 정책 추진방향(내부문건, 2011.12.
- 성민선(2006). 사회복지와 인적자원. 2006 한국사회복지학회 춘계학술대회 기초강연 자료집, pp.17-29.
- 송호근(2011). 복지국가로 가는 비상구: 복지정치의 구조와 한계. 2011 추계 한국 사회 정책 공동학술대회 기초발제문.
- 안상훈(2006). 사회서비스 투자국가로의 전환 논리. 2006년도 한국사회복지학회 추계 학술대회 발표문.
- 양난주(2011). 한국 사회서비스 공급특성 분석: 보조금과 바우처 방식의 검토. 사회복지 정책, 38(3), pp.191-219.
- 원종욱(2011). 우리나라 공공사회복지비지출(SOCX)의 장기전망. 보건복지 Issue & Focus, 106, 서울: 한국보건사회연구원.
- 이봉주, 김용득, 여유진, 강혜규, 남찬섭(2006). 한국 사회복지서비스 제도화의 과제. 일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전 국제심포지엄 발표문.
- 이봉주, 강상경, 김문근, 김용득, 김찬우, 안상훈(2008). 사회서비스 수요·공급실태 정밀 조사 연구. 서울: 기획예산처.
- 이인재(2011). 사회서비스 공급체계와 관련 주체 역할 변화. 동향과 전망, 82, pp. 85-112.
- 이재원(2010). 사회서비스 정책의 지향가치와 활성화 과제. 사회서비스연구, 1, pp. 33-81.
- 이혜경(2002). 한국 사회복지서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망. 사회복지공동모금회 창립4주년 기념 심포지엄 기초발제문.
- \_\_\_\_\_(2011). 한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로. 2011 사회정

책연합 공동학술대회 기초발제문.

- 최경수, 김영중, 이현주(2007). 사회복지 수행체계의 정립 방안에 관한 연구. 서울: 기획 예산처.
- 최재성(2005). 사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제: 서비스 수요증가와 국가, 시장, 가족의 역할 분담. 한국사회복지학회 2005년 추계학술대회 발표문.
- 최원규(1996). 외국 민간 원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향. 박사학위 논문, 서울대학교, 서울.
- Austin, D.(1988). *The Political Economy of Human Service Program*. Greenwich, Connecticut: JAL Press, Inc.
- DiMaggio, P., Powell, W.(1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological Review*, 48, pp.147-160.
- Hasenfeld, Y.(1983). *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall,
- \_\_\_\_\_ (1992). Theoretical Approaches to Human Service Organizations. in Y. Hasenfeld(Eds.). *Human Services as Complex Organization*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, pp.24-44.
- York, Reginald O.(1982). *Human Service Planning*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Spicker, P.(2008). *An Introduction to Social Policy*.  
<http://www.rgu.ac.kr/publicpolicy/introduction/socadmin.htm>.
- Winston et al.(2002). *Privatization of Welfare Services : A Review of the Literature*. Mathematica Policy Research. MPR 8834-002.

# Historical Path, Issues, and Reformation Course of Social Service Provision System in Korea

**Kim, Young Jong**

(Kyungsoong University)

---

This study explains Korean social service provision system from the historical perspective. In order to understand the phenomenon of rapidly growing social service provision in Korea, it is necessary for this study to identify the historical paths of social service provision system with a comprehensive analytic framework. The framework of analysis includes identifying system components and explaining their relationship within the social service provision system. Consumers, financial providers, and service providers are the key concepts of system component. This study shows the relationships among those components are well explained by the resource-dependency theory from the perspective of political economy. This study implies that the development of Korean social service provision system has been the results of accumulation of three distinguishable sets of social service types which are locked in independently. These findings could be utilized in policy design and/or redesign of Korean social service provision.

---

Keywords: Social Service, Human Service, Social Welfare, Voucher, Delivery System